

# PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL DAN MASALAH KORUPSI

Oleh: Djumadi Purwoatmodjo

Dosen Program Pascasarjana Universitas Semarang

## **Abstract**

*Indonesia, according to TII survey is including most state corruption in the world, beside Bangladesh, Nigeria, Haiti, Myanmar, Paraguay, Tajikistan, Georgia, and Angola. In Indonesia, corruption have been creaped in all of life side either in public sector and also privat sector. Some authors like Van Leur, Leff, and Scott a suggested that corruption give benefit of bureaucracy fluency, but others like Myrdal and Huntington see the more loss of corruption effect for society. Many studies about corruption has been carried out, especially in political and law aspects, this paper aimed to discuss corruption in economic development and its impact.*

*Generally, in economic aspect, the public look consequence of corruption in the form of loss of public finance, though so far ought to study weakness of state's finance management system and its control. Planning of development have to be compatible with budget basically to Planning, Programming, Budgeting System (PPBS) concept. New paradigm of monetary management of public sector in realizing good governance (suggested by World bank) with a few characteristic that are: participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, efficiency and effectiveness, accountability, and strategic vision. Besides also needed reposition and reformation concerning inspection and auditor institutions of state, also improving social control by parliament and society participation (watchdog).*

**Key Words:** *corruption, economic development, social control (watchdog).*

## **Pendahuluan**

Menurut hasil jajak pendapat *Transparency International Indonesia* (TII) dari 133 negara yang disurvei menempatkan enam negara terkorup di dunia yakni berturut-turut: (1) Bangladesh (2) Nigeria (3) Haiti (4) Myanmar dan Paraguay, (5) Tajikistan, Georgia, Angola, dan (6) Indonesia. Terakhir, Bank Dunia juga menobatkan Indonesia sebagai negara dengan mantan Kepala Negara yang paling korup di dunia, dan pihak Bank Dunia berjanji akan membantu upaya pengembalian uang hasil korupsi para pejabat Indonesia yang disimpan di luar negeri (*money laundering*). Lengkap sudah citra Indonesia yang buruk di mata internasional dalam hal prestasi korupsi, dan hal ini ke depan tentu akan menjadi pertimbangan penting bagi negara-negara donor atau lembaga keuangan internasional memberikan pinjaman baru kepada Indonesia.



Masalah korupsi bukanlah masalah baru bagi Indonesia, bahkan korupsi sebagai gejala sosial yang keberadaannya dalam kehidupan umat manusia mungkin setara "prostitusi". Dalam sejarahnya korupsi telah mengambil berbagai bentuk dan berhasil menanam akarnya ke dalam nilai-nilai budaya suatu masyarakat (bangsa) sehingga dianggap sebagai sesuatu kewajaran dalam kehidupan sehari-hari<sup>1</sup>. Dengan kata-kata yang lebih ekstrim, barangkali korupsi telah menjadi bagian dari budaya masyarakat.

Di Indonesia, korupsi sudah menggurita. Di sektor publik, pejabat eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, tidak terkecuali di sektor *private*, terlibat kasus korupsi dengan kuantitas dan kualitas yang makin tinggi serta modus operandi yang lebih *sophisticated* sehingga memperluas dan memperumit spektrum korupsi dengan nilai total ratusan triliun rupiah. Berikut sejumlah contoh dari cuplikan *mass media* :

- 1) Menteri yang diduga terlibat kasus *gratifikasi*,
- 2) Gubernur dalam kasus korupsi pembelian helikopter, dana APBD,
- 3) Bupati dan Walikota dalam kasus mega proyek stadion olahraga, dugaan korupsi dana APBD, pemotongan dana DAU,
- 4) Di Lingkungan BUMN, dugaan korupsi penjualan kapal tanker dan proyek-proyek Pertamina, proyek-proyek PLN,
- 5) Di lingkungan BULOG: dugaan korupsi pengadaan beras, gula, minyak goreng, cengkeh,
- 6) Di lingkungan perbankan: penyalahgunaan dana BLBI, KLBI, kredit macet, pembobolan melalui L/C fiktif, BPPN, yang melibatkan pucuk pimpinan bank-bank dan para konglomerat,
- 7) Di lingkungan parlemen : dugaan korupsi dana APBD,
- 8) Di sektor privat, mayoritas dugaan korupsi erat kaitannya dengan kolusi dan nepotisme seperti proyek mobil nasional (mobnas), kasus *ruislag*,
- 9) Di lingkungan yudikatif : kasus suap, komersialisasi jabatan.
- 10) Di lingkungan TNI/ABRI: pengadaan peralatan dan perlengkapan, pengadaan perumahan prajurit.

Banyak ahli beranggapan bahwa, upaya pemberantasan korupsi di Indonesia pada hakekatnya adalah masalah komitmen, integritas, keberanian dan ketegasan dari pihak yang berwenang. Di negara-negara Asia lainnya tidak terkecuali juga terjadi tindak korupsi dari para pejabatnya. Sebagai ilustrasi, kakak ipar Presiden Korsel Roh Moo-hyun yakni Min Kyung-chan ditahan karena dituduh memperoleh uang USD 55,8 juta secara ilegal lewat perusahaan investasinya (dari 65 investor). Berdasarkan hukum Korsel, pencarian dana lebih dari 50 orang harus dilaporkan kepada pihak berwenang, Min ternyata tidak melapor. Di Filipina ada kontroversi kasus 9 ribu prajurit militer fiktif, kelompok antikorupsi (CIBAC) mendesak Presiden Arroyo menyelidiki kasus ini.

---

<sup>1</sup> (Lubis, 1977)



TIME Asia<sup>2</sup> berdasarkan investigasinya telah membeberkan kekayaan mantan Presiden Suharto. Tetapi putusan kasasi MA akhirnya menghukum TIME Asia yang dituduh telah mencemarkan nama baik dan kehormatan mantan Presiden Suharto dengan keharusan meminta maaf melalui sejumlah media nasional dan internasional dengan denda Rp 1 triliun. Seperti diketahui bahwa sebelumnya PN Jakpus dan PT memenangkan TIME dan menolak gugatan Suharto. Terhadap peristiwa ini Yuntho<sup>3</sup> berpendapat bahwa, pengadilan hanya mengacu pada KUHP dan mengenyampingkan UU No.40/1999 tentang Pers. Akibat ke depan mungkin pers tidak lagi dapat kritis terhadap perilaku korupsi dan berpikir seribu kali untuk menginvestigasi atau membongkar kasus korupsi.

Masyarakat sangat mendambakan keseriusan pemberantasan korupsi melalui lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Ketegasan dalam penindakan kasus korupsi “tanpa pandang bulu” mungkin adalah kunci dari keberhasilan lembaga tersebut. Negara yang gigih memberantas korupsi dengan tindakan yang “keras”, sampai bentuk hukuman mati adalah Tiongkok. Di Tiongkok ada juga Biro Pencegahan Korupsi Nasional semacam KPK. Para PNS di negeri ini diwajibkan membeberkan asset pribadinya kepada publik, bahkan wajib melaporkan transaksi keuangan yang melibatkan banyak uang (membeli rumah, pernikahan, bepergian ke LN, dsb). Namun demikian tindakan keras terhadap para koruptor tidak selamanya menjadi komitmen dari pucuk pimpinan negara, seperti mantan Presiden Megawati pernah menyatakan bahwa tindakan hukum yang berlebihan terhadap para koruptor (seperti hukum tembak di China) akan banyak dikecam LSM dan melanggar HAM.

### 1. Korupsi : Kerugian Aspek Ekonomi

Sejauh ini bahasan masalah korupsi di berbagai referensi lebih banyak berupa kajian dalam ranah politik dan hukum, masih sedikit yang menyoroti dari aspek ekonomi secara komprehensif. Memang diakui bahwa para ahli umumnya sepakat masalah korupsi sangat erat kaitannya dengan faktor kekuasaan. *Indonesia Corruption Watch* (ICW), sebuah LSM yang gencar menyoroti masalah korupsi di Indonesia juga berpendapat bahwa korupsi terjadi di sekeliling pusat-pusat kekuasaan (*center of power*). Pada awal reformasi, Amien Rais seringkali mengulang-ulang pernyataan : *power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*<sup>4</sup>. Kekuasaan cenderung melakukan korupsi dan ketika kekuasaan menjadi absolut maka akan terjadi pula korupsi sebesar-besarnya.

---

<sup>2</sup> (Time Asia edisi Mei 1999)

<sup>3</sup> (Yuntho 2007)

<sup>4</sup> (Najib, 1998)



Pendapat beberapa penulis seperti Van Leur Leff<sup>5</sup>, ataupun Scott<sup>6</sup> yang melihat dampak positif dari korupsi, dimana korupsi menurut mereka justru memperlancar prosedur birokrasi, pemerintahan dan pembangunan tetap berjalan baik, merupakan pandangan sempit dalam jangka pendek. Jalannya roda perekonomian juga tidak terganggu karena "hasil korupsi" tetap akan berkontribusi ke dalamnya, namun kerugian masyarakat karena berkurangnya "kesejahteraan" akibat tidak dicapainya target-target pembangunan yang diharapkan karena korupsi mungkin lebih besar lagi. Belum lagi dihitung jika "hasil korupsi" dibawa lari oleh para pejabat ke LN (*money laundering*), kerugian masyarakat dan negara menjadi lebih besar lagi. Karena itu baik Myrdal<sup>7</sup> maupun Huntington<sup>8</sup> tetap berpendapat bahwa korupsi lebih banyak memberikan dampak negatif pada masyarakat dan negara.

Dari aspek ekonomi salah satunya adalah kerugian finansial yang dialami negara akibat korupsi, beberapa kalangan masyarakat mungkin terfokus hanya pada masalah pentingnya pengembalian uang negara yang telah dikorup, misalnya melihat hukuman terhadap para koruptor berupa denda (disamping hukuman pidana), juga perlunya dipertimbangkan pengembalian aset negara yang dikorupsi, misalnya dengan melalui langkah dini melalui sita jaminan. Mas'ood<sup>9</sup> menyebut beberapa akibat negatif korupsi: menggagalkan pembangunan, menciptakan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*), memerosotkan pendapatan devisa negara, merusak moral bangsa, dan menimbulkan sinisme terhadap pemerintahan. Dalam hubungan ini Amien Rais menegaskan agar pemerintah segera menyusun sebuah badan independen untuk mengejar sampai ke ujung bumi, harta kekayaan yang diperoleh secara ilegal oleh siapapun, untuk dikembalikan ke rakyat. Jadi, berbagai macam aset yang ada di LN yang jelas dimiliki oleh keluarga tertentu sebaiknya dibekukan. Dalam serangkaian pertanyaan dalam reformasi ekonomi, salah satunya adalah apa yang perlu diantisipasi supaya KKN yang masih berskala besar tidak muncul lagi di masa mendatang<sup>10</sup>.

Pembahasan semacam disebutkan di atas semata-mata hanya memandang korupsi dari akibat kerugian finansial, meskipun menghitung kerugian semacam itu juga tidak mudah. Padahal belajar dari pengalaman lebih penting lagi adalah upaya pencegahannya (*preventive*). Apakah sistem manajemen keuangan negara memang kurang efektif sehingga banyak "celah" untuk korupsi. Apakah sistem *monitoring*, pemeriksaan, dan pengawasan masih lemah. Ataukah moral bangsa Indonesia memang sudah mengalami krisis.

---

<sup>5</sup> (Van Leur Leff, 1968)

<sup>6</sup> (Scott, 1968)

<sup>7</sup> (Myrdal, 1968)

<sup>8</sup> (Huntington, 1968)

<sup>9</sup> (Mochtar Mas'ood, 1999)

<sup>10</sup> (Najib, 1998)



Ketika krisis ekonomi terus berkepanjangan dan dunia perbankan nasional mengalami guncangan hebat, muncul kasus-kasus kredit macet (*net performing loan*) ataupun penyelewengan-penyelewengan perbankan seperti kasus spektakuler di sekitar BLBI ataupun KLBI yang berpotensi ke arah korupsi. Pemerintahpun telah melakukan tindakan kuratif dengan mendirikan BPPN yang dalam perjalanannya justru juga sarat dengan masalah korupsi. Badan ini kemudian dibubarkan pemerintah.

Sebagai gambaran penyelamatan uang negara, misalnya laporan BPK tentang kinerja BPPN: (1) Adanya ketidakhematan: biaya penyehatan bank Rp. 7,10T (5,03%) dari biaya penyehatan bank yang menjadi beban pemerintah yakni Rp. 141,03T, dan (2) Dari 4.264 debitor skala korporasi senilai Rp. 416,29T, BPPN berhasil menstrukturisasi 3.890 debitor senilai Rp. 295,23T (70,92%). Prestasi BPPN lainnya adalah dari 1.326 debitor skala komersial senilai Rp. 18,81T yang ditangani *outsourcing* yang berhasil direstrukturisasi hanya 225 debitor senilai Rp. 13,31T (29,88%). Sisanya 1.101 debitor senilai Rp. 13,31T dilanjutkan pengelolaannya oleh BPPN dengan tingkat penyelesaian 822 debitor senilai Rp. 11,05T (83,74%). Dari data ini tampak bahwa cukup besar kekayaan negara yang "menguap" dan tidak kembali ke dalam kas negara akibat penyelewengan dan korupsi.

Sinyal adanya praktek korupsi dalam tubuh BPPN sendiri misalnya adalah pemberitahuan dari pejabat BPPN bahwa suatu aset yang ditahan sudah bisa diambil dengan sejumlah "uang pelicin", padahal aset yang diserahkan kepada pihak ketiga (*outsourcing*) yang berasal dari kredit macet di bawah Rp. 5M itu sudah *free and clear*. Peluang terjadinya korupsi bersumber dari kesalahan regulasi yakni berupa kewenangan BPPN memberikan insentif berupa *discount rate* pada debitor. Sejumlah pengamat berpendapat bahwa proses audit BPK yang didasarkan pada parameter normal tidak ada hubungannya dengan masalah hukum dan keadilan sehingga tidak bisa dijadikan dasar untuk menghapus *moral hazard* di BPPN.

Sebagai catatan ketika BPPN dibubarkan, uang negara yang telah diserahkan kepada perbankan senilai Rp. 699,9T menyusut nilainya menjadi Rp. 449,03T karena sebagian aset merupakan "aktiva busuk" yang nilainya di-*mark up* oleh para pemiliknya. Dari semua itu BPPN berhasil mengembalikan kepada Negara hanya Rp. 172,4T, sisanya "menguap" begitu saja.

Masih banyak kasus korupsi yang berhasil diungkapkan, dengan makin luasnya spektrum korupsi., banyak pula kasus-kasus yang berpotensi ke arah korupsi. Belakangan ini misalnya adalah kasus "rekening liar". Di berbagai *mass media* diberitakan mengenai hasil audit Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), BPK menemukan rekening liar : 2.396 rekening senilai Rp. 2,704T (2006), 3.195 rekening dengan nilai Rp. 17,624T (2005), dan 957 rekening senilai Rp. 20,5T (2004). Rekening-rekening semacam itu



oleh pemerintah akan segera ditertibkan (ditutup) sampai akhir 2007, terutama karena rawan *money laundering*. Berdasarkan Permenkeu No.57/PMK.05/2007 tentang Pengelolaan Rekening Milik Kementerian Negara/Lembaga/Kantor/Satuan Kerja dan No. 58/PMK.05/ 2007 tentang Penertiban Rekening Pemerintah pada Kementerian/Lembaga, maka Kementerian/Lembaga yang ingin membuka rekening harus meminta izin tertulis Menkeu, dan perbankan harus menolak jika tidak izin dimaksud.

## 2. Anatomi Korupsi

Korupsi adalah suatu tindak pidana yang memperkaya diri sendiri dengan secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan dan perekonomian Negara, seperti yang tercantum dalam UU No. 3/1971 tgl 29 Maret 1971 tentang Pemberantasan Korupsi<sup>11</sup>. Korupsi adalah perilaku yang menyimpang dari kewajiban formal suatu jabatan publik karena kehendak untuk memperoleh keuntungan ekonomis atau status bagi diri sendiri, keluarga dekat, dan klik<sup>12</sup>.

Werheim<sup>13</sup> mengemukakan bahwa seorang pejabat dikatakan melakukan tindak korupsi bila ia menerima hadiah dari seseorang yang bertujuan mempengaruhinya agar dia mengambil keputusan yang menguntungkan kepentingan si pemberi hadiah. Kadang-kadang pengertian ini juga mencakup perbuatan menawarkan hadiah atau bentuk balas jasa yang lain. Pemerasan, yaitu minta hadiah atau balas jasa karena suatu tugas yang merupakan kewajiban telah ditunaikan, juga dapat digolongkan dalam tindak korupsi. Istilah korupsi juga kadang-kadang dikenakan pada para pejabat yang menggunakan uang negara yang berada di bawah pengawasan mereka untuk kepentingan pribadi. Mereka, dengan kata lain bersalah karena melakukan penggelapan uang rakyat<sup>14</sup>.

Wertheim<sup>15</sup> juga mengutip tulisan klasik yang cukup kontroversial dari Van Leur yang menyatakan bahwa korupsi tidak selalu menghambat kelangsungan kerja sebuah administrasi (negara). Sebuah pemerintahan yang dihindangi korupsi dapat saja tegak dan bekerja dengan lancar. Pendapat Van Leur ini diperkuat juga oleh Leff<sup>16</sup>. Tetapi Lubis<sup>17</sup> berpendapat bahwa pikiran-pikiran yang dikemukakan oleh Van Leur dan Leff, meskipun mungkin dapat dibenarkan sampai batas tertentu, tetapi tidak mungkin dapat dipertahankan terus-menerus. Sebab korupsi pada kenyataannya merupakan "dayang-dayang" pada kekuasaan otoriter atau totaliter, dan keduanya bekerja saling memperkuat.

---

<sup>11</sup> (Simorangkir dkk 1980)

<sup>12</sup> (Mas'ood 1999).

<sup>13</sup> Werheim (1963)

<sup>14</sup> (Lubis, 1977)

<sup>15</sup> (Wertheim, 19

<sup>16</sup> (Leff, 1964)

<sup>17</sup> (lubis, 1977)



Praktek korupsi yang meluas sangat enggan disorot oleh publik, dan ada kehendak menghapus segala kekuatan imbalan di tengah masyarakat yang dapat membuka rahasia tindak korupsi yang berlaku, karena itu mendorong pemerintah yang berkuasa untuk meniadakan atau sedikit menetralkan sesuatu pengawasan masyarakat atasnya. Dengan melemahnya imbalan kekuatan masyarakat, pemerintah bertambah otoriter atau totaliter, dan di bawah lindungannya korupsi pun tambah merajalela, karena perimbangan kekuatan dan kekuasaan telah rusak.

Mungkin pada mulanya korupsi sebagai yang disebut Van Leur dan Leff dapat memperlancar prosedur birokrasi yang diperlukan atau mendorong pengambilan keputusan yang dikehendaki, tetapi lambat-laun tindak korupsi akan selalu menjadi lebih meluas dengan tuntutan-tuntutan yang tidak pernah dapat dipenuhi. Praktek korupsi yang demikian akan menjauhkan masyarakat dari pemerintahan dan para pemimpin negara, yang mengakibatkan para pemimpin dan pejabat negara kehilangan kewibawaannya<sup>18</sup>. Abueva<sup>19</sup> berpendapat bahwa korupsi ada batasnya, sistem nepotisme yang tidak terkendali pada suatu waktu akan menimbulkan reaksi menentang atau revolusi di kalangan rakyat; rakyat tidak akan memilih kembali partai-partai yang berkuasa, atau sebuah revolusi mungkin meletus<sup>20</sup>. Penulis-penulis lain seperti Myrdal dan Huntington lebih banyak melihat dampak negatif korupsi terhadap pembangunan dan modernisasi. Myrdal<sup>21</sup> memandang korupsi justru sebagai faktor penghambat modernisasi khususnya di Asia Selatan. Modernisasi yang berlangsung gencar dan cepat menurut Huntington<sup>22</sup> pada mulanya akan berakibat banyaknya tindak korupsi di kalangan para pejabat publik.

Dalam UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme ditegaskan bahwa :

- 1) Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi
- 2) Kolusi adalah permufakatan atau kerjasama secara melawan hukum atas Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat dan atau negara
- 3) Nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya, dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara

---

<sup>18</sup> (Lubis, 1977)

<sup>19</sup> Abueva<sup>19</sup> (1966)

<sup>20</sup> (Lubis, 1977)

<sup>21</sup> Myrdal<sup>21</sup> (1968)

<sup>22</sup> Huntington<sup>22</sup> (1968)



- 4) Sanksi terhadap Penyelenggara Negara yang melakukan kolusi dan nepotisme dihukum pidana penjara antara 2-12 tahun dengan denda antara Rp. 200J s/d Rp. 1M (pasal 21-22)
- 5) Pasal 5 : Setiap Penyelenggara Negara berkewajiban :
  - a) bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama, dan setelah menjabat,
  - b) melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat, dan
  - c) tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme.
- 6) Pemerintah membentuk Komisi Pemeriksa untuk mencegah praktek KKN dalam penyelenggaraan negara.

Sesuai UU di atas, para pejabat sebagai penyelenggara negara diwajibkan melaporkan harta kekayaannya kepada pihak yang berwenang, namun dalam prakteknya masih banyak pejabat sebagai penyelenggara negara tidak patuh terhadap UU tersebut. Sebagai ilustrasi terakhir ini, tiga menteri korban *reshuffle* Kabinet Indonesia Bersatu belum menyerahkan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) dalam waktu dua bulan sesuai dengan pasal 5 ayat 2 dan 3 UU No.28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Beberapa kalangan berpendapat bahwa sebenarnya ada sanksi yang jelas terhadap ketidakpatuhan seperti itu tetapi tidak bisa dilaksanakan secara tegas, misalnya hanya berupa sanksi administratif dari atasan pejabat yang bersangkutan.

Tekanan-tekanan masyarakat, ekonomi, kebudayaan, dan politik mendorong penguasa/pejabat melakukan pelanggaran etika pegawai negeri (*ethics of civil service*) dalam bentuk korupsi<sup>23</sup>. Scott seperti dikutip oleh Mas'oed<sup>24</sup>, mengemukakan dua aspek pokok penyebab korupsi, yakni:

- 1) Sebab-sebab yang bersifat kultural :  
Tradisi pemberian hadiah di Barat bisa dianggap korupsi, sedangkan di Asia umumnya tidak. Selain itu juga masih kuatnya ikatan kekeluarga-an (*primordial*) serta kesetiaan parokial,
- 2) Sebab-sebab yang bersifat struktural :  
Dominasi birokrasi pemerintahan sebagai sumber utama barang dan jasa, lapangan kerja, dan sebagai otoritas pengatur ekonomi masyarakat banyak menjadi faktor penyebab terjadinya korupsi. Demikian pula dominasi negara yang mengerdilkan kekuatan lain dalam masyarakat.

Sebab-sebab kultural dan struktural yang menimbulkan korupsi dapat ditekan tergantung pada sifat kelembagaan politik sebagai sarana pencegahan: pengembangan organisasi kemasyarakatan yang mampu mempengaruhi pembuatan kebijakan pemerintah (input) dan penerapan kebijakan pemerintah (output).

---

<sup>23</sup> (Lubis 1977)

<sup>24</sup> (Mas'oed, 1999)



Upaya pemberantasan korupsi di Indonesia telah memiliki sejarah yang cukup panjang<sup>25</sup>:

- 1) Tahun 1967 pemerintah membentuk Tim Pemberantasan Korupsi (TPK) berdasarkan Keppres No. 228/1967 dan UU No. 24/1960 yang dipimpin Jaksa Agung Sugih Arto dengan penasehat Menteri Kehakiman, Panglima ABRI dan Kapolri.
- 2) Tahun 1970 pemerintah membentuk Komisi Empat berdasarkan Keppres No. 12/1970, yang terdiri dari Wilopo, SHIJ Kasimo, Anwar Tjokroaminoto, Herman Johannes dan Soetopo Yoewono, yang ditugaskan menemukan penyimpangan di Pertamina, Bulog dan illegal logging dalam waktu lima bulan.
- 3) Tahun 1970 eksponen '66 (Akbar Tanjung, Michael Setiawan, Thoby Mutis, Jacob Kendang, Imam Waluyo, Chairil Makarim) mendirikan Komisi Antikorupsi, ironisnya di kemudian hari Akbar justru duduk sebagai terdakwa dalam kasus korupsi di Bulog meski akhirnya dibebaskan lewat kasasi MA yang kontroversial.
- 4) Pemerintah bersama DPR menerbitkan UU No.3/1971 tentang Pemberantasan Korupsi.
- 5) Tahun 1977 pemerintah berdasarkan Inpres No. 9/1977 membentuk Operasi Penertiban (OPSTIB), dengan Menteri PAN sebagai koordinator pelaksana tingkat pusat, Pangkokamtib, Kapolri, Jaksa Agung dengan para Irjen sebagai pelaksana operasional, serta Kapolda, Kajati, dan Irwilda sebagai pelaksana operasional Lassusda. Lembaga ini semula hendak membersihkan pungutan liar di jalan-jalan, "uang siluman" di pelabuhan, dan pungutan resmi tetapi tidak sah menurut hukum. Selama tugasnya badan ini berhasil menangani 1.127 kasus.
- 6) Tahun 1982 pemerintah membentuk tim gabungan untuk menghidupkan kembali TPK yang beranggotakan Menteri PAN, Pangkokamtib, Ketua MA, Menteri kehakiman, Jaksa Agung, dan Kapolri, tetapi kerja tim mengambang karena Keppres pembentukannya tidak pernah keluar.
- 7) Pada masa Presiden Habibie pemerintah menerbitkan UU No 31/1999 tentang Pemberantasan Korupsi menggantikan UU No.3/1971, cikal bakal lahirnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
- 8) Pada masa Presiden Abdurrahman Wahid, pemerintah berdasarkan UU No. 31/1999 dan Perpu No. 19/2000, membentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGTPK) di bawah Jaksa Agung dengan anggota para jaksa, polisi dan aktivis masyarakat, Lembaga ini dimaksudkan sementara sambil menunggu

---

<sup>25</sup> (Irawan, 2007)



terbentuknya KPK. Pengusutan kasus BLBI oleh TGTPK pernah ditolak Jaksa Agung, akhirnya lembaga ini dibubarkan pada 2001 setelah gugatan *judicial review* pembentukannya dikabulkan MA.

- 9) Berdasarkan UU No. 31/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK), pemerintah membentuk KPTPK. Komisi ini menjadi supervisi terhadap kejaksan dan kepolisian, lebih jauh komisi ini memiliki wewenang mengambil alih proses penyelidikan dan penyidikan serta penuntutan dari tangan kepolisian dan kejaksan. KPTPK ini sekarang dikenal dengan nama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Berdasarkan MoU antara Dephan (ditangani oleh Irjen) dan KPK maka setiap pejabat Dephan (sipil maupun militer) bisa diperiksa dalam masalah korupsi. TNI dan KPK juga sudah membuat MoU sejenis sejak 2005. RUU Peradilan Militer sedang digodok DPR, nantinya TNI aktif yang korupsi bisa disidik KPK dan diadili pada Pengadilan Umum, karena itu KPK seharusnya lebih proaktif menindaklanjuti temuan BPK (*report audit*).

### 3. Kebijakan Publik : Pembangunan Ekonomi dan Korupsi

Korupsi secara sistematis sebenarnya dapat dicegah dan diantisipasi dengan upaya-upaya *improvement* sejak dari tahap perencanaan pembangunan. Tjokroamidjojo<sup>26</sup> mengemukakan pokok-pokok tahapan perencanaan pembangunan sebagai berikut :

- 1) Analisis keadaan dan data,
- 2) Perumusan kebijakan,
- 3) Penyusunan program-program dan proyek-proyek,
- 4) Penyusunan anggaran,
- 5) Pedoman pelaksanaan rencana dan anggaran,
- 6) Monitoring pelaksanaan,
- 7) Penilaian dan penyesuaian, dan
- 8) *Review* tahunan.

Berdasarkan PP No. 108/2000, di pusat ada dokumen Program Pembangunan Nasional (Propenas) berdasarkan Rencana Strategis (Renstra), sedangkan di setiap daerah juga ada dokumen Program Perencanaan Daerah (Propeda) yang didasarkan pula pada Rencana Strategi Daerah atau Renstrada<sup>27</sup>.

Dari aspek finansial, terdapat hubungan antara perencanaan dan anggaran belanja negara/daerah yang umumnya tercermin dalam Nota Keuangan Pemerintah yang disusun dan diumumkan setiap tahun, yang mencakup: (1) tinjauan pelaksanaan anggaran/pembangunan masa sebelumnya, (2) kebijakan-kebijakan penting untuk tahun anggaran yang berlaku, (3) rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara, (4)

---

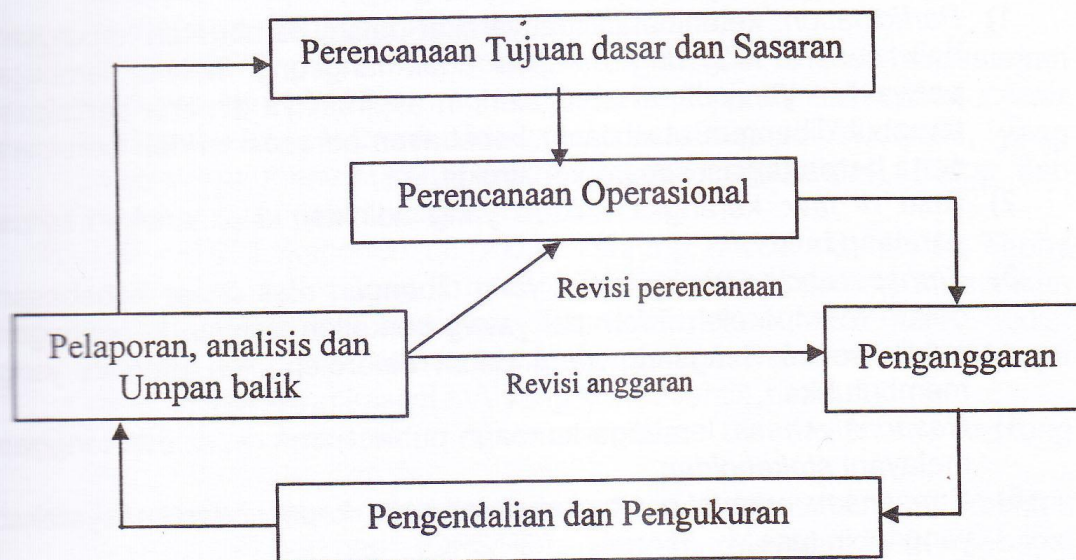
<sup>26</sup> (Tjokroamidjojo 1982)

<sup>27</sup> (Mardiasmo 2002)



perkiraan perkembangan neraca pembayaran LN, (5) pengarahannya perkreditan, dan (5) pengarahannya penanaman modal<sup>28</sup>.

Mardiasmo<sup>29</sup> menggambarkan siklus perencanaan dan pengendalian seperti bagan berikut:



Belakangan ini, dalam menyerasikan anggaran dengan perencanaan pembangunan tahunan dilakukan dengan konsep *Planning, Programming, Budgeting System (PPBS)*, yakni penyusunan anggaran berorientasi pada perencanaan strategis, pertimbangan pada pengaruhnya secara ekologis dan dalam jangka waktu kedepan, serta berdasarkan atas upaya pencapaian tujuan<sup>30</sup>.

Mardiasmo<sup>31</sup> menekankan pentingnya pendekatan kinerja anggaran yang mencakup: (1) sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja, (2) standar pelayanan, dan (3) persentase belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, serta belanja modal/ pembangunan. Selain itu juga penting dipertimbangkan mekanisme penyusunan anggaran daerah yang mencakup: (1) penyusunan arah dan kebijakan umum APBN/APBD, (2) penyusunan strategi dan prioritas APBN/APBD, (3) penyusunan rencana program dan kegiatan, (4) penerbitan surat edaran, (5) penyusunan pernyataan anggaran, dan (6) penyusunan Rancangan Anggaran Belanja.

Paradigma baru pengelolaan keuangan sektor publik dalam mewujudkan *good governance* (pendapat *World bank*): suatu penyeleng-

<sup>28</sup> (Tjokroamidjojo 1982)

<sup>29</sup> (Mardiasmo, 2002)

<sup>30</sup> (Lyder and Miller, 1965; Odang dan Abdullah, 1974; Djamaluddin, 1976)

<sup>31</sup> (Mardiasmo, 2002)



garaan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politis maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran, serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha, dengan karakteristik sebagai berikut<sup>32</sup>:

- 1) *Participation*: keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya dimana partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif,
- 2) *Rule of law*: kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu,
- 3) *Transparency* : transparansi yang dibangun atas dasar kebebasan dalam memperoleh informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung yang dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan,
- 4) *Responsiveness*: lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap melayani *stakeholder*,
- 5) *Consensus orientation*: berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas,
- 6) *Equity*: setiap anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan,
- 7) *Efficiency and effectiveness*: pengelolaan sumberdaya publik dilakukan secara efektif dan efisien,
- 8) *Accountability*: pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilaksanakan,
- 9) *Strategic vision*: penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Lebih lanjut menurut Mardiasmo<sup>33</sup> mengatakan, untuk mewujudkan *good governance* diperlukan sejumlah upaya reformasi, yakni: (1) kelembagaan dan manajemen publik (*institutional and management*), (2) sistem pembiayaan (*financing*), (3) sistem penganggaran (*budgetting*), (4) sistem akuntansi (*accounting*), (5) pemeriksaan (*audit*), dan (6) sistem manajemen keuangan (*financial management*).

Strategi umum dalam penyusunan APBN/APBD: (1) meningkatkan prioritas dan rasionalisasi belanja, (2) melakukan penghematan yang diikuti dengan peningkatan disiplin anggaran, dan (3) pengetatan serta perbaikan mekanisme pelaksanaan anggaran yang terhindar dari praktik KKN.<sup>34</sup>

Kemungkinan korupsi secara sistematis selanjutnya terletak pula pada lemahnya sistem pengawasan anggaran belanja negara/daerah. Dengan

---

<sup>32</sup> (Mardiasmo 2002)

<sup>33</sup> (Mardiasmo 2002)

<sup>34</sup> (Mardiasmo 2002)



mengaitkan antara perencanaan dan anggaran belanja negara juga dapat dilaksanakan suatu pengawasan pelaksanaan pembangunan yang memuat bukan saja aspek perkembangan fisiknya tetapi juga pelaksanaan pembiayaannya (*cost conscious*). Tatacara pengawasan diupayakan supaya terjamin keterarahan dan kelancaran pelaksanaan kegiatan fisik serta pembiayaannya, tetapi dapat juga dihindarkan pemborosan-pemborosan dan penyelewengan-penyelewengan. APBN/ APBD juga harus memperoleh persetujuan dari parlemen sehingga pelaksanaan pembangunan diberikan landasan hukum yang kuat, yakni adanya dukungan dan pengawasan dari masyarakat. Partisipasi masyarakat seperti dikemukakan Tjokroamidjojo<sup>35</sup> adalah:

- 1) Keterlibatan dalam proses penentuan arah, strategi, dan kebijakan pembangunan yang dilakukan pemerintah
- 2) Keterlibatan dalam memikul beban dan tanggungjawab dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan,
- 3) Keterlibatan dalam memetik hasil dan manfaat pembangunan secara berkeadilan

Optimalisasi pengawasan sektor publik dapat dilakukan melalui optimalisasi peran DPR/DPRD sebagai kekuatan penyeimbang (*balance power*) bagi eksekutif dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung melalui LSM dan organisasi sosial kemasyarakatan (*social control*).

Untuk mencegah berbagai bentuk penyelewengan dan korupsi, Mardiasmo<sup>36</sup> juga menganggap penting upaya *reformatting* Lembaga Pemeriksa. Sesuai Tap MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, dan Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bersih dari KKN, mengamanatkan perlunya pemberdayaan pengawasan oleh lembaga negara (misal Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara/KPKPN sesuai UU No. 28/1999), lembaga politik (DPR/DPRD, partai-partai politik), dan kemasyarakatan (*watchdog*). Selain itu juga perlu dilakukan *reposition* Lembaga Pengawasan. Yakni, pengawasan internal berupa Satuan Pengawasan Intern (SPI) di lingkungan lembaga negara dan BUMN/BUMD, Itwilprop, Itwilkab/Itwilko, BPKP, serta pengawasan eksternal BPK sebagai lembaga independen dan merupakan *supreme auditor*.

Hasil audit BPKP dan BPK akan dijadikan acuan berantas korupsi. Namun sayangnya hasil audit BPK tidak selamanya sesuai dengan harapan masyarakat, misalnya hasil audit terhadap Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) tempo hari menyatakan tidak ada penyimpangan prosedur dalam pelaksanaan kewenangan BPPN. Dalam laporan BPK disebutkan

---

<sup>35</sup> (Tjokroamidjojo, 1982)

<sup>36</sup> (Mardiasmo, 2002)



bahwa tingkat pemulihan (*recovery rate*) yang dicapai BPPN sudah mencapai target yang diamanatkan dalam APBN dan PP (BPPN hanya diwajibkan menyetor minimal 30%), yakni mencapai Rp. 188,88T (30,99%) dari target Rp. 621,55T. Akibatnya kejaksan menerbitkan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP) kepada mantan ketua BPPN Syafruddin Arsyad Tumengung yang semula dijerat dalam dugaan korupsi.

Korupsi adalah faktor lain yang harus pula diperhitungkan dalam melaksanakan evaluasi kebijaksanaan negara. Dalam lingkungan regim-regim dimana para pemimpin politik dan para administratornya korup dan praktek-praktek korupsi dimaklumi, korupsi jelas sukar dibasmi. Korupsi dapat saja berupa penyogokan, penerapan UU atau program-program secara pilih kasih, atau sistem penyuapan secara umum untuk mempercepat proses-proses administrasi<sup>37</sup>.

Bagi keperluan evaluasi kebijakan kiranya penting diajukan dua pertanyaan:

- 1) bagaimanakah korupsi mempengaruhi proses dan dampak kebijakan negara, dan
- 2) bagaimanakah berkembang-biaknya korupsi di dalam sistem politik dan sistem administrasi mempengaruhi kegiatan-kegiatan evaluasi.

Kepustakaan mengenai masalah korupsi misalnya Scott<sup>38</sup> (1969), Nye<sup>39</sup> (1967) menyatakan bahwa korupsi itu mungkin baik bagi efektivitas kebijaksanaan negara karena dapat menjaga kelangsungan hidup sistem yang ada. Sementara Myrdal<sup>40</sup> dan Werner<sup>41</sup> berpendapat bahwa korupsi menghambat proses pembangunan. Pada sementara program pembangunan, korupsi dalam bentuk penyuapan mungkin berlangsung dalam ruang lingkup yang cukup luas dan karena itu mempengaruhi cara bagaimana para administrator menangani masalah-masalah khusus. Para administrator dan pihak-pihak lainnya mungkin sangat tidak berhasrat untuk membicarakan praktek-praktek semacam itu dengan sang evaluator karena mereka takut untuk mengungkapkannya. Persoalan etika yang perlu diajukan adalah apakah sang evaluator harus pula melibatkan diri dalam praktek-praktek korupsi, mengingat para pejabat dalam program-program pemerintah kemungkinan mengharapkan menerima "uang kopi" untuk menyingkap berbagai aspek dari suatu program kepada sang evaluator<sup>42</sup>.

Perencanaan pembangunan ekonomi dari sudut upaya antisipasi tindakan korupsi bagaimanapun juga disadari tidak bisa dilepaskan dari aspek politik dan hukum. Antara tegaknya supremasi hukum dan

---

<sup>37</sup> (Wahab 1990)

<sup>38</sup> (Scott, 1969)

<sup>39</sup> (Nye, 1967)

<sup>40</sup> (Myrdal, 1970)

<sup>41</sup> (Werner, 1983)

<sup>42</sup> (Wahab 1990)



kepentingan pembangunan haruslah benar-benar diletakkan pada suatu titik keseimbangan<sup>43</sup>

Hukum dalam pembangunan bukan saja terfokus pada fungsi tradisionalinya yakni menjamin adanya kepastian hukum dan ketertiban masyarakat, mengikuti perkembangan masyarakat<sup>44</sup>. Sebagai alat kontrol sosial (*as a tool of social control*) untuk mempertahankan stabilitas pembangunan, alat pembaharuan masyarakat (*as a tool of social engineering*) seperti dikatakan Pound<sup>45</sup>. Tetapi dalam konsep *Development Law* maka hukum juga sebagai sarana pembangunan<sup>46</sup>: sistem hukum yang sensitif terhadap pembangunan yang meliputi keseluruhan hukum substantif, lembaga-lembaga hukum berikut keterampilan para sarjana hukum secara sadar dan proaktif mendukung proses pembangunan, dimana hukum sebagai alat penertib (*ordering*), sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*), dan sebagai katalisator (*catalisator*) melalui pembaharuan hukum (*law reform*).

Affandi<sup>47</sup> mengemukakan beberapa upaya untuk menciptakan aparatur negara yang bersih dan berwibawa : (1) Pembinaan melalui jalur kedinasan dan di luar jalur kedinasan melalui penataran yang berkesinambungan, (2) Memperbaiki gaji dan jaminan sosial, (3) Meningkatkan pengawasan, dan (4) Meningkatkan partisipasi masyarakat melalui kontrol sosial. Khusus untuk menghindari komersialisasi jabatan hakim telah diatur dalam pasal 210 (1), pasal 418, pasal 420 (1) KUHP, dan dalam Bab XXVIII KUHP tentang Kejahatan yang Dilakukan dalam Jabatan, serta pasal 32 UU No. 14/1970 : hal-hal yang mengenai pangkat, gaji, dan tunjangan hakim diatur dengan peraturan tersendiri.

Terakhir, seperti ditegaskan di depan bahwa, parahnya kasus korupsi di Indonesia kemungkinan mencerminkan adanya krisis moral, bahwa segala macam krisis (ekonomi, politik, hukum, budaya, kepercayaan), KKN, ketiadaan/ kurangnya keteladanan pemimpin bangsa, kurangnya kepekaan moral masyarakat, semua bermuara pada krisis moral. Sebab itu diperlukan agenda reformasi moral yang mencakup upaya-upaya: (1) perubahan pola konsumtif, materialisme, menjadi produktif spiritualisme, (2) perubahan sikap munafik dan individualistik menjadi sikap jujur dan transparansi, (3) pengikisan habis-habisan pola KKN dimulai dari pucuk sampai ke akar-akarnya, dan (4) mengembalikan peranan kepekaan moral masyarakat sebagai instrumen pengawasan dan kontrol yang efektif bagi jalannya pembangunan<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> (Abdurrahman 1970)

<sup>44</sup> (Kusumaatmadja 1976),

<sup>45</sup> (Pound, 1954)

<sup>46</sup> (Hager 1973)

<sup>47</sup> (Affandi, 1982)

<sup>48</sup> (Najib, 1998)



## Daftar Pustaka

- Abdurrahman, 1970. *Aneka Masalah Hukum dalam Pembangunan di Indonesia*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Affandi, Wahyu. 1982. *Berbagai Masalah Hukum di Indonesia*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Djamaluddin, M. Arief. 1976. *Planning, Programming, Budgeting System*. Jakarta: Badan Pendidikan dan Latihan Departemen Dalam Negeri.
- Hager, Michael. 1973. *Debelopment for the Developing Nations. Work Paper in World Peace Throught Law*, Abijan
- Huntington, Samuel P. 1968. *Modernization and Corruption, Political Order in Changing Societies*. New Heven-Conn: Yale University Press.
- Irawan, Moh. Eri. 2007. Belajar dari Sejarah Pemberantasan Korupsi, *Harian Jawa Pos*, 16 Juli 2007.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1976, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum, Seminar Hubungan Timbal Balik antara Hukum dan Masyarakat*, Jakarta.
- Leff, Nathanel H. 1964. Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*. VII, November 1964.
- Lyder, Fremont J. and, Ernest G Miller (eds). 1967. *Planning, Programming, Budgetting System : A System Approach to Management* .Chicago: Markkan Publishing Company.
- Lubis, Mokhtar. 1977. Prakata, dalam Mochtar Lubis dan James C. Scott (Ed), *Bunga Rampai Karangan-Karangan Mengenai Etika Pegawai Negeri*. Jakarta. Bhratara Karya Aksana.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Mas'oed, Mohtar. 1999. *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Myrdal, Gunar. 1968. Corruption Its Causes and Effects. *Asia Drama : An Enquiry into the Poverty of Nations*. New York: Twentieth Century.
- Najib, Muhammad dan Kuat Sukardiyono. 1998. *Amien Rais Sang Demokrat*. Jakarta: Gema Insani.
- Nye, J.S. 1967. Corruption and Political Development. *Journal of American Political Science Review*, No. 63, June1967.
- Myrdal, G. 1970. *The Chalenge pf World Poverty*. New York: Pantheon.
- Odang, Jusuf dan, Abdullah. 1974. *Planning, Programming, Budgetting System*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara (LAN).
- Pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) : Betulkah Macan Ompong Baru Pemberantasan Korupsi, Rawan Intervensi Penguasa dan Partai. *Jawa Pos*. 9 Desember 2006.
- Pound, Roscoe, 1954. *An Introduction to the Philosophy of Law*. New Haven: Yale University Press.



- Simorangkir, J.T.C., Rudy T. Erwin, dan J.T. Prasetyo. 1980. *Kamus Hukum*, Jakarta: Aksara Baru.
- Scott, J.C. 1969a. The Analysis of Corruption in Developing Nations, *Journal Comparative Studies in Society and History*, 11 (3), 1969
- , J.C. 1969b. Corruption, Machine Politics, and Political Change, *Journal of American Political Science Review*, No. 63/1969.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1982. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: PT Gunung Agung.
- Undang-Undang No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme.
- Wahab, Solichin Abdul. 1990. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Werner, S.B. 1983. New Direction in the Study of Corruption. *Public Administration Review*, No. 43, March-April 1983.
- Wertheim, W.F. 1963. Sociological Aspect of Corruption in Southeast Asia. *Sociologica Neerlandica*. Autumn 1963.
- Yuntho, Emerson. 2007. Lampu Merah bagi Kebebasan Pers, Putusan Kasasi MA yang Memenangkan Soeharto terhadap TIME, *Jawa Pos*, 15 September 2007.
- Harian Jawa Pos dalam berbagai edisinya tanggal : 6 Februari 2006, 5 Februari 2007, dan 15 Juli 2007.